Noora Heinonen, finanssineuvos, kunta- ja aluehallinto-osasto

Valtiovarainministeriön edustajan asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kuulemiseen 19.10.2021

Valtiovarainministeriön lausunto hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoituksesta sekä toiminnan käynnistämisestä

Valtio osoittaa hyvinvointialueiden perustamiseen ja toimintaan sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin nk. *voimaanpanolain*[1] 15 §:n mukaisesti valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua yleistä valtionavustusta. Määräraha osoitetaan valtion talousarvion momentilta 28.89.30 ja sen määrä vuodelle 2021 on noin 14,97 milj. euroa. Vuodelle 2022 hallitus on esittänyt määrärahaksi noin 47,15 milj. euroa.

Määräraha on maksettu hyvinvointialueille valtiovarainministeriön päätöksen perusteella ilman hakijan erillistä hakemusta tai omaa rahoitusosuutta. Vastaavin menettelyin on toteutettu rahoitus myös HUS-yhtymän valmisteluun sekä Helsingin kaupungille sote-uudistuksesta johtuviin taloushallintoa koskeviin tehtäviin.

Hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelun rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (664/2021) säädetyn mukaisesti avustukset hyvinvointialueille määräytyvät perusosaan, asukasmäärän ja nykyisten järjestämisvastuullisten määrään perustuvilla kriteereillä. Määrärahasta enintään yksi viidesosa jaetaan kullekin hyvinvointialueelle tasasuuruisena osana (*perusosa*). Määrärahasta enintään kaksi viidesosaa jaetaan hyvinvointialueiden alueiden kuntien asukasmäärien perusteella (*asukasmäärä*). Määrärahasta jaetaan enintään kaksi viidesosaa hyvinvointialueen alueella voimaanpanolain voimaantullessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella (*järjestämisvastuullisten määrä*).

Vuoden 2021 valtionavustukset on maksettu 1.7.2021 alkaen ilman aiheetonta viivytystä sen mukaisesti, kun saajat ovat vahvistaneet tai vahvistavat ministeriölle maksunsaajatietonsa. Tulevan vuoden valtionavustukset tullaan maksamaan pääosin vuoden 2022 ensimmäisenä pankkipäivänä.

Valtionavustuksen käyttö

Voimaanpanolain 5 §:n mukaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:ssä tarkoitetut hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä on perustettu 1.7.2021. Tämän ajankohdan ja vuoden 2022 alun välisenä aikana hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttää aloitusvaiheessa voimaanpanolain 8 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin ja 1.3.2022 lukien vaaleilla valittu aluevaltuusto.

[1] Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 616/2021.

Hyvinvointialueen väliaikainen valmistelutoimielin johtaa hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelua ja käyttää sitä koskevaa päätösvaltaa sekä vastaa tehtäviinsä liittyvästä puhevallan käyttämisestä aluevaltuuston toimikauden alkuun asti. Väliaikainen HUS-valmisteluryhmän tehtävät liittyvät HUS-yhtymän perustamisen ja toiminnan käynnistämisen edellyttämien päätöksien valmisteluun.

Valtionavustusta saa hyvinvointialueella käyttää voimaanpanolain 8 §:n 5 momentissa tarkoitettujen väliaikaisen valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten järjestämisestä sekä talousarvion valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen käytön hyväksyttäviä kustannuksia ovat voimaanpanolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi valmistella aluevaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja –sopimuksiksi, valmistella hyvinvointialueille siirtyvän irtaimen, omaisuuden ja sopimusten siirtoa sekä valmistella hyvinvointialueen talouden ja hallinnon järjestämistä, päättää vuoden 2022 talousarviosta ja osallistua aluevaalien järjestämiseen. Aluevaltuuston toimikauden alusta lukien valtionavustusta saa käyttää voimaanpanolain 17 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen.

HUS-valmisteluryhmän tehtäviin kohdennettavaa avustusta saa käyttää voimaanpanolain 11 §:n mukaisiin tehtäviin, jotka liittyvät HUS-yhtymän perustamisen ja toiminnan käynnistämisen edellyttämien päätösten valmisteluun. Helsingin kaupungin on eriytettävä kaupungin talousarviossa ja kirjanpidossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen, joita koskevaan valmisteluun valtionavustusta voi käyttää[2].

ICT-muutosten rahoittaminen

Lisäksi sote-uudistuksen valmistelussa on tunnistettu[3], että yksi isoimmista uudistuksesta johtuvista muutoskustannuseristä ovat ICT-kustannukset. Vuosia 2022–2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä hallitus tarkensi muutoskustannusarvioita, ja kehyspäätökseen sisältyy määrärahoja ICT-muutoksesta aiheutuviin kustannuksiin yhteensä 410,40 milj. euroa. Hyvinvointialueiden ICT-muutoskustannusten rahoitus budjetoidaan valtion talousarvion momentille 28.70.05, jolle vuodelle 2021 on sote-uudistuksen täytäntöönpanoa varten osoitettu 50 milj. euroa. Vuodelle 2022 hallitus on esittänyt määrärahaksi noin 170 milj. euroa.

Hyvinvointialueiden perustamisesta ja käynnistämisestä aiheutuvien muutoskustannusten rahoitus myönnetään sosiaali- ja terveysministeriöstä hankesuunnitelmien perusteella valtionavustuksina vuosina 2021–2025[4]. Hankesuunnitelmien perusteella tukea myönnetään myös HUS-yhtymän valmisteluun ja Helsingin kaupungille. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt kaksi valtionavustushakua[5], joista hyvinvointialueille myönnetään sekä ICT-muutosten käynnistysvaiheen avustusta että ICT-muutoskustannusten rahoitusta.

Ensisijaisena tavoitteena rahoituksella on varmistaa alueiden tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan häiriötön toiminta järjestämisvastuun siirron yhteydessä. Rahoitus kohdistetaan erityisesti yleishallinnon toiminnan kannalta välttämättömiin muutostöihin ja hankintoihin ja muihin toimialariippumattomiin ICT-toimintoihin sekä toimialakohtaisten tietojärjestelmien välttämättömiin lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin. Varsinaiseen toiminnan

[2] Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 5 luvun 19 §.
[3] HE 241/2020 vp, luku 4.2.1.9 Tieto- ja viestintätekniset palvelut ja ratkaisut (ICT-palvelut) ja luku 4.2.1.13 Muutoskustannukset.
[4] Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan ja tietohallinnon muutoksen rahoituksesta vuosina 2021–2026 (820/2021)
[5] Ks. SM, STM ja VM tiedote 9.9.2021 (<https://stm.fi/-/10623/hyvinvointialueiden-kaynnistamisen-ict-muutoskustannuksiin-rahoitusta>) ja STM tiedote 278/2021 (<https://stm.fi/-/hyvinvointialueiden-ict-muutosten-kaynnistysvaiheen-kustannuksiin-rahoitusta-nopeutetulla-aikataululla>).

uudistamiseen ei kohdisteta rahoitusta, vaikkakin erityisesti toimialakohtaisten tietojärjestelmien uudistamiseen sisältyy myös toiminnallisia muutoksia.

Hyvinvointialueiden hankesuunnitelmien tulisi kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-muutosten sekä toimialariippumattoman ICT-toiminnan valmistelut. Valtionavustukset kohdistetaan kertaluonteisiin uudistuksesta aiheutuviin muutoskustannuksiin. Sote-uudistuksen täytäntöönpano tulee aiheuttamaan myös pitkäkestoisia vaikutuksia käynnistyvien hyvinvointialueiden ICT-toiminnan kustannuksiin, jotka rahoitetaan hyvinvointialueiden yleiskatteellisella rahoituksella vuodesta 2023 lukien.

Rahoituksen riittävyyden seuranta ja arviointi sekä hallintatoimet

Sote-uudistuksesta aiheutuvien muutoskustannusten arvioiminen on jatkuvaluonteista. Kustannusarviot tarkentuvat ja täydentyvät uudistuksen täytäntöönpanon edetessä. Uudistuksen täytäntöönpanosta raportoidaan sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön toimesta säännöllisesti sote-uudistuksen johtoryhmälle ja sote-ministeriryhmälle.

Hyvinvointialueiden valmistelutyötä ohjataan, seurataan ja arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toimivassa sote-uudistuksen toimeenpanon vastuuhenkilöverkostossa, jonka työskentelyyn valtiovarainministeriö ja sisäministeriö tiiviisti osallistuvat. Hyvinvointialueille myönnetyn rahoituksen käytön yleistä ohjausta, seurantaa ja arviointia toteutetaan valtiovarainministeriön vetovastuulla työskentelevässä Hallinto-, talous- ja tukipalvelut (HTT) –valmisteluryhmässä.

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialuetalouden ja –hallinnon neuvottelukunnasta oli lausunnoilla[6] 1.10.2021 asti. Neuvottelukunta toteuttaa osaltaan valtion uutta hyvinvointialueita koskevaa ohjausta, ja se asetettaneen keväällä 2022. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on kutsua jo loppuvuonna 2021 koolle hyvinvointialueiden edustajat keskustelemaan alueiden toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä sekä hyvinvointialueiden talousarvioista ja valtionavustusten käyttösuunnitelmista. Tietojen perusteella valmistelurahoituksen riittävyyttä arvioidaan koko maan tasolla ja hyvinvointialueittain huomioiden myös julkisen talouden kokonaisuuden näkökulma.

Valtiovarainministeriössä ja myös muissa ministeriöissä seurataan ja arvioidaan virkavalmisteluna jatkuvaluonteisesti hyvinvointialueiden rahoitusta ja sen riittävyyttä. Hyvinvointialueiden mahdollista lisärahoitustarvetta arvioidaan täytäntöönpanon edetessä, ja siihen varaudutaan lisätalousarvioesityksissä vuonna 2022. Sote-uudistuksesta johtuvia muutoskustannuksia ja niiden rahoitusta arvioidaan myös keväällä 2022, kun hallitus päättää julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026.

[6] Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialuetalouden ja –hallinnon neuvottelukunnasta VN/21932/2021 (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=204b8382-f517-4f78-8f9f-52d3500e2d84>).